

## III. SOCIALINĖ POLITIKA

### SOCIALINĖS POLITIKOS FORMAVIMO RIBOS

Dr. Danutė Milevičienė

Vilniaus pedagoginis universitetas, Istorijos fakultetas, Politologijos–sociologijos katedra  
T. Ševčenkos g. 31, 2000 Vilnius  
Telefonas 2331708  
Elektroninis paštas [psk@vpu.lt](mailto:psk@vpu.lt)

*Pateikta 2003 m. vasario 1 d.*

*Parengta spausdinti 2003 m. gegužės 7 d.*

#### Santrauka

Esminiai socialiniai pokyčiai visuomenėje glaudžiai susiję su žmonių socialinės padėties kaita. Padidėjo socialinės politikos svarba. Valstybė, siekdama užtikrinti šalies socialinį saugumą, formuoja socialinę politiką, įgyvendina socialinę apsaugą. Politikos formavimą veikia įvairios aplinkybės.

Šio straipsnio tikslas – išnagrinėti socialinės politikos formavimui įtakos turinčius veiksnius nacionaliniu ir tarptautiniu lygmenimis, pabrėžti demokratėjančios visuomenės specifiką. Aptariamas realijų poveikis visoms socialinės politikos stadijoms: darbotvarkės sudarymui, sprendimų priėmimui, jų įgyvendinimui, rezultatų vertinimui. Pabrėžiamas padidėjęs poreikis plačiau tyrinėti šios srities problemas teoriniais tikslais – siekiant geriau pažinti ir sumažinti nepageidaujamus socialinius pokyčius visuomenėje.

**Pagrindinės sąvokos:** socialinė padėtis, socialinė stratifikacija, socialinė politika, socialinė apsauga, socialinis saugumas, socialinės politikos modelis

#### Įvadas

Daugelyje socialinių studijų apibūdinant socialinį pasaulį teigiama, kad visuomenė yra žmogaus kūrinys, visuomenė yra objektyvi tikrovė, žmogus yra visuomenės kūrinys. Taigi tikrovė apibrėžiama socialiai. Tikrovę apibrėžia konkretūs individai ir jų grupės. Visi socialiai konstruojami pasauliai keičiasi, o šį keitimąsi lemia konkretūs žmonių veiksmai.

Socialiniai pokyčiai glaudžiai susiję su žmonių socialine padėtimi. Vienokią ar kitokią socialinę padėtį atspindi tam tikra socialinė stratifikacija. Ji visuomenėje yra įvairi. Žmonės skirstomi į grupes pagal turtą, pajamas, prestižą, socialinę galią, gali būti skirstomi pagal amžių, lytį ir pan. Demokratinėje visuomenėje keičiasi žmogaus socialinė padėtis. Keisdamasi ji formuoja naujus poreikius bei interesus, keičia žmogaus pasirinkimo galimybes. Pasirinkimas apima politines, ekonomines ir socialines laisves bei galimybę kurti, gaminti, gyventi gerbiant save bei turint žmogaus teisių garantijas.

Vykstant esminiams visos visuomenės pokyčiams socialiniai pokyčiai taip pat tampa esminiai. Socialinius pokyčius lemia išoriniai veiksniai, vidinės žmogaus paskatos vienaip ar kitaip elgtis. Objektyvusis veiksnys gali būti nevienodai vertinamas tiek atskirų asmenų, tiek jų grupių. Esminių pokyčių laikotarpiu žmogaus pasirinkimo galimybės pastebimai keičiasi: vieny plečiasi, kitų siaurėja. Kai kada sunkiai užtikrinamos elementarios galimybės. Filosofiskai tai galime formuluoti taip: kylantį klausimą „Kokiu būti visuomenėje?“ keičia klausimas „Ar iš viso gali būti?“. Taip pertvarkymų laikotarpiais atsiranda daug ir labai didelės rizikos reikalaujančių problemų. Netikrumas dėl ateities ugdo natūralų žmogaus apsaugos poreikį, kuris gali būti patenkintas visuomeninio susitarimo pagrindu. JTO žmogaus socialinės raidos kon-

cepcijoje pabrėžiami trys svarbiausi dalykai: ilgai ir sveikai gyventi, įgyti žinių, apsirūpinti ištekliais, reikiama normaliam gyvenimo lygiui palaikyti. Demokratinėje visuomenėje tai įtvirtinama įstatymų kūrimu ir plėtojimu. Europos Sąjungoje žmogaus teisės, tarp jų ir socialinės, yra įtvirtintos Europos Tarybos ir kitų Europos Sąjungos institucijų priimtuose dokumentuose.

## 1. Socialinė politika ir socialinė sauga

Daugelyje valstybių (žinoma, skirtingu laiku) atsirado būtinybė išvardyti tuos rizikos faktorius. Tam įtakos turėjo socialinės saugos, kaip valstybės politikos dalies, atsiradimas ir raida. Istorškai tai nesenas reiškinys (maždaug 100 metų). Šios srities mokslas ir mokymas dar nėra galutinai susiformavęs, nėra galutinai suformuluotų ir visuotinai priimtų terminų ir sąvokų. Mokslininkai taip pat neturi vienos nuomonės dėl socialinės politikos bei socialinės apsaugos terminų apimtys. Veiksnių įvairovė turėjo įtakos sampratos skirtumams. Paminėtini šie:

1. Nevienodos politinės vertybės (partijų konkurencija, rinkėjų valia, politinių institucijų įvairovė ir kt.);
2. Skirtingos šalių ekonominės ir visuomeninės struktūros;
3. Įvairūs socialiniai padariniai, turintys įtakos gyvenimo sąlygoms;
4. Skirtinga susiformavusi socialinė teisė;
5. Kitos priežastys.

Skirtingi ne tik socialinių pokyčių veiksniai – skiriasi ir jų poveikis. Taigi socialinės politikos ir socialinės apsaugos apibrėžimus reikėtų laikyti susitarimo dalyku. Viena aišku: socialinės politikos ir socialinės apsaugos visiškai tapatinti negalima.

Socialinė politika – tai valstybės vykdomas žmonių bei visuomenės grupių pajamų paskirstymas ir turtinių santykių reguliavimas siekiant socialinio teisingumo ir lygybės. Dažnai šią politiką nulemia materialinė gamyba (pavyzdžiui, nevienodas ES šalių išsivystymas) ir civilizacijos raida. Socialinės politikos tikslai ir instrumentai (priemonės) dažnai priklauso nuo šalies politinės (ideologinės) orientacijos. Taigi *socialinė politika* yra platesnė sąvoka, jungianti būstų statymo ir išlaikymo politiką, sveikatos apsaugą, švietimą, socialinę saugą, socialines paslaugas, kai kuriais atvejais net teisę.

Socialinė apsauga – valstybės ir (arba) privačių subjektų, jeigu pastarųjų veikla yra valstybės reglamentuota, teikiama materialinė parama (pinigais arba daiktais) ir socialinės paslaugos socialinę riziką patyrusiems asmenims. Tai socialinės pašalpos, įeinančios tiek į bendrus, tiek į specialius įnašais arba kitokiais principais grindžiamus planus, ligos ir motinystės, invalidumo ir kitos pašalpos, pašalpos išlaikytiniams netekus maitintojo, senatvės pašalpos, pašalpos mirties atveju, pašalpos profesinių ligų ir traumų atvejais, bedarbio pašalpa, pašalpa šeimai, socialinė ir medicinos pagalba, įvairios specialiosios pašalpos (karo aukoms, valstybės tarnautojams bei jiems prilygintiems asmenims).

## 2. Valstybės nacionalinės ir globalinės realijos

Nagrinėjant visuomenės socialinę raidą bei nustatant galimus jos pasireiškimo variantus reikėtų žinoti juos veikiančias aplinkybes. Šiuo aspektu būtų galima išskirti du veiksmų lygius:

1. Nacionalinės valstybės lygmuo;
2. Tarptautinis arba pasaulinis lygmuo.

Socialinė raida nacionalinėje valstybėje – tai procesas, kuris vyksta įvairių realiųjų ir ribų kontekste:

1. Ideologinių;
2. Ekonominių;
3. Geografinių;
4. Istorinių;

5. Kultūrinių;
6. Kitų.

Politikos formavimas ir problemų apibrėžimas remiasi visuomenės gamybinio pajėgumo vertinimais. Ekonominė sankloda determinuoja ir socialinius pokyčius visuomenėje. Istorinės ir geografinės sąlygos užtikrina perimamumą, tęstinumą. Kultūriniai ir žmonių politinės elgsenos veiksniai daro įtaką pasikeitimų spartai ir dinamizmui, politikos darbotvarkės kaitai. Be to, politikos formavimo procesą varžo anksčiau vykdytos politikos bei priimtų sprendimų parametrai. Problemų formulavimas bei sprendimų paieška vyksta kontekste, kurį iš dalies apibrėžia praeities programos bei sprendimai. Praeities paveldas turi didelės reikšmės tam, kaip apibrėžiamos dabarties problemos, kokios strategijos ir tikslai bei priemonės pasirenkamos ateities darbams.

Visuomenės institucijų struktūros ir politinio elito įtaka panaši. Valdžios darbotvarkės gyvena kur kas ilgiau nei besikeičiančios valdžios. Naujam politiniam elitui tenka veikti esamų programų bei įsipareigojimų kontekste. Tai riboja ir slopina kaitą, stabdo dinamizmą. Kadangi socialinė sauga valstybėje remiasi įstatymais, svarbi realija yra kiekvienos valstybės socialinė teisė. Šie ir kiti veiksniai apibrėžia socialinių pokyčių ribas, problemų įvairovę, valstybės socialinės politikos užduotį. Būtent šių minėtų ir kitų veiksnių kontekste formuojamos politinės darbotvarkės.

Tolesnei analizei atlikti reikia pasirinkti socialinio saugumo sampratos apibūdinimą. Jis išreiškia bendromis visuomenės pastangomis pasiektą garantuoto stabilumo būseną neatsižvelgiant į gyvenime pasireiškiančią riziką. Taigi socialinė politika yra darbotvarkės sudarymas siekiant užtikrinti socialinę saugą valstybėje. Programinių nuostatų parinkimas veikiant socialinės raidos procesus sudaro pagrindinį socialinės politikos darbotvarkės formulavimą. Programų ir priemonių visuma, skirta nustatytiems tikslams įgyvendinti, sudaro socialinės politikos praktinį aspektą.

Valstybėje tenka įtvirtinti socialinės saugos tipą. Socialinės politikos modelio problema – visuomenės gerovės užtikrinimo problema. Be anksčiau minėtų socialinės politikos formavimo problemų (trumpa reiškinių istorija, dar trumpesnė šio mokslo istorija), svarbios ir modelio pasirinkimo problemos. Tai modelių įvairovė, kurią nulėmė skirtinga socialinė raida ir skirtinga socialinė praktika įvairiose šalyse. Daugelyje studijų apie socialinę politiką arba socialinę apsaugą galime rasti tris pagrindinius socialinės politikos modelius:

1. Liberalus (likutinis, marginalinis).
2. Socialinis–demokratinis (socialdemokratinis).
3. Konservatyvus (korporatyvus).

Liberalusis modelis teikia pirmenybę rinkai. Liberali gerovės valstybė garantuoja tik minimalią paramą savo piliečiams. Individas skatinamas dalyvauti rinkoje ir pasirūpinti pragyvenimo šaltiniu, garantuoti sau didžiausią dalį gerovės. Šiuo atveju valstybė stengiasi tik sušvelninti skurdo, nelygybės, nedarbo problemas nedidelėmis išmokomis. Kanadoje, JAV, Didžiojoje Britanijoje valstybinių pensijų ir išmokų skaičius gana mažas.

Socialinis–demokratinis modelis pirmenybę teikia valstybei. Visas pašalpas moka valstybė. Kiekvienas pilietis turi vienodas teises gauti valstybės teikiamas paslaugas neatsižvelgiant į lytį, rasę, šeimines padėtį. Skandinavijos šalyse valstybės prisiima didžiausią atsakomybę užtikrindamos kiekvieno valstybės piliečio materialinę gerovę.

Konservatyvus–korporatyvinio modelio tipui būdingas įsipareigojimas socialiai apsaugoti šeimą remiantis tradicijomis. Socialinė parama teikiama tik tuomet, kai šeima jau nebe pajėgia susitvarkyti su kilusiomis problemomis. Socialinio draudimo įvairovė atitinka skirtingų klasių ir nevienodą statusą visuomenėje turinčių šeimų teisę į skirtingas socialines išmokas ir paslaugas. Šis modelis – tai kitų dviejų minėtų (liberalaus ir socialdemokratinio) modelių vidurkis. Pavyzdys gali būti Vokietija.

Reikia pasakyti, kad atsižvelgdama į įtvirtintą socialinės politikos modelį vyriausybė pa-

rodo kiekvienam savo piliečiui jo vietą oficialiame paskirstymo tinkle, kuriame jis arba ji gali naudotis savo dalimi gerovės valstybėje.

Kalbant apie socialinės politikos vietą bei vaidmenį visuomenės gyvenime reikėtų nurodyti ir jos ypatybes. Tai įvairūs įvairių socialinio proceso dalių ryšiai. Pavyzdžiui, socialinę politiką lemia nacionalinių pajamų dydis. Taigi socialinė politika nėra savarankiška. Ji priklauso nuo visuomenės ekonominės veiklos rezultatų. Socialinės politikos įgyvendinimas daro grįžtamąjį poveikį ūkiui, kitų gyvenimo sričių raidai. Socialinė politika yra piliečių požiūrio į valstybę, politines partijas ir politinį elitą formavimo priemonė. Ji gali veikti pozityviai, t. y. didinti šalies politinį stabilumą, politinį valdžios autoritetą. Socialinio saugumo lygis gali veikti ir destruktiviai, t. y. silpninti politinį stabilumą, politinio elito autoritetą. Su socialinės politikos sistema glaudžiai susijusios demografinės ir šeimos problemos.

Nėra idealių socialinės politikos modelių, nes pasirenkami skirtingi principai ir metodai, funkcionuojantys skirtingoje aplinkoje. Reikia pabrėžti, kad kiekvienas jų turi pranašumų ir trūkumų analizuojant ekonomine, filosofine ir politologine prasmėmis.

Nagrinėjant nacionalinę socialinę politiką privalome atkreipti dėmesį ir į besikeičiančią pasaulio tvarką. Vyksta globalizacija. Pasauliui tampant vis labiau integruotam, labiau priklausomam nuo mokslo ir technologijų, kiekvieną socialinio proceso dalyvį veikia ir tarptautinis kontekstas. Vienas iš svarbiausių XX amžiaus pabaigos ir XXI amžiaus pradžios socialinės politikos pokyčių yra tas, kad jos darbotvarkes vis labiau lemia veiksniai, esantys už nacionalinės valstybės ribų. Atsiranda, plečiasi ir vis stipriau veikia kitos gyvybinės gyventojų problemos: aplinkos tarša ir jos padariniai, narkotikai, AIDS, nedarbas, skurdas, gyventojų senėjimas bei kitos globalinės problemos. Pasaulio visuomenės narių tarpusavio priklausomybė didėja. Tuos procesus ir toliau skatina transnacionalinės korporacijos, didėjanti ekonominė integracija, komunikacijų ir žiniasklaidos globalizacija ir kiti procesai, todėl daug sunkumų kyla tradicinėms „gerovės“ valstybėms. Atsiranda netikrumas ir naujų, sunkiai kontroliuojamų arba visai nekontroliuojamų procesų. Jie verčia ir socialines institucijas pasirūpinti savo funkcionalumu arba net keičia jas. Globalizacija keičia laiko ir atstumo reikšmę: vis daugiau įtakos daro veiksniai bei įvykiai, vykstantys toli nuo to socialinio konteksto, kuriame egzistuoja vienos ar kitos valstybės gyventojai. Globalizacijos procese nacionalinės politikos darbotvarkė kaskart tampa globalesnė, tačiau sprendimų priėmimas ir įgyvendinimas išlieka nacionalinės valstybės kompetencijoje. Taigi nacionalinio ir vietos lygmens socialines problemas papildoma globalinio lygmens problemos.

Kuriantis naujoms ir demokratėjančioms visuomenėms nacionaliniai procesai bei jų pokyčiai pasižymi tam tikra specifika. Įtvirtinant demokratines ir humanistines vertybes, pereinant prie rinkos ekonomikos, vis svarbesnės tampa socialinės politikos vertybės – socialinės gerovės kūrimas, struktūrinių diskriminacijos reiškinių atskleidimas ir įveikimas, pagalba marginalinėms grupėms, sociopsichologinių sunkumų turinčių asmenų integracija į bendruomenę, parama jiems kuriant visavertę, saviaktualizacijos perspektyvą. Socialinės politikos sprendimus grįsti mokslinėmis išvadomis, kurios remiasi normaliomis socialinės ekonominės raidos sąlygomis, būtų netikslu. Sustiprėja būtinybė įsigilinti į dabartinės valstybės sąlygas (t. y. į daugybę įvairių rūšių veiksnių poveikį čia ir šiandien). Specifikai įtakos turi tiek ideologinės, tiek politinės pereinamųjų visuomenių paskatos. Ideologinis aspektas susijęs su ekonomikos laisvės idėja ir jos įgyvendinimu restruktūrizavimo procese. Praktinis aspektas susijęs su kvalifikuotų darbuotojų stoka, įgūdžių trūkumu, sistemos nebuvimu ir kitomis problemomis. Prie svarbių veiksnių reikėtų priskirti gyvenimo filosofiją (nuo *homo sovieticus* mentaliteto prie pilietinės visuomenės). Taigi socialinės politikos formavimas bei sprendimų paieška vyksta veikama praeities paveldo. Didelis socialinių pokyčių neapibrėžtumas procesą daro dar sudėtingesnį. Reikia įgyvendinti tinkamas socialines garantijas, ypač tada, kai žmogui jų labiausiai reikia, kai jis pats nepajėgus prisidėti prie gerovės valstybės kūrimo. Tokia pagalba piliečiui reikalinga ne tik demokratizacijos, bet ir humanistinių vertybių, paprasčiausio žmogiškumo vardan.

Praeities ir dabarties apribojimai veikia socialinės politikos formavimą ir jos įgyvendinimą. Socialinė politika skirta ne tik šiandienos, bet ir artimesnės bei tolesnės ateities problemoms spręsti. Dėl to didėja politinio elito vaidmuo ir atsakomybė. Ch. E. Lindblomas ir E.

J. Woodhouse'as knygoje „Politikos formavimo procesas“ apibūdina politikos formuotojų paskirtį. Anot autorių, „politikai ir biurokratai pasitarnauja kaip lėšiai, kuriuose susikerta skirtingi spaudimai, idėjos, klausimai, problemos ir politikos pasirinkimai, tiesiogiai ir netiesiogiai kylantys iš nesuskaičiuojamų šaltinių.“ (Lindblom, Woodhouse, 1999, p. 15).

Formuojant ir įgyvendinant socialinę politiką svarbūs ir kiti veiksniai. Tai šalies dydis. Nors mažų šalių išteklių riboti, jos gali lengviau ir greičiau prisitaikyti prie kintančių sąlygų. Pavyzdžiui, teigiama yra tai, kad Lietuva turi istorinių ir kultūrinių ryšių su Europa. Kitas svarbus veiksnys – šalies kaimynystės pobūdis. Jis veikia įvairias socialinio gyvenimo sritis. Svarbus šalies etninis vieningumas, gyventojų pilietiškumas, patriotizmas ir kita.

## Išvados

Demokratėjančioje visuomenėje vis svarbesnė tampa socialinė politika. Politikos formavimas yra veikiamas aplinkybių, egzistuojančių valstybės nacionaliniu ir tarptautiniu lygmenimis.

Valstybėje yra didelė socialinių pokyčių įvairovė ir didelis jų neapibrėžtumas. Įvairios realijos ir apribojimai veikia visas socialinės politikos formavimo stadijas: darbotvarkės sudarymo, sprendimų priėmimo, jų įgyvendinimo, rezultatų vertinimo. Dėl to didėja poreikis teoriniu požiūriu geriau suprasti vykstančius socialinius procesus, plėsti jų tyrimą. Svarbesnės tapo kompleksinės prognozės, atskleidžiančios socialinių pokyčių raidą bei padrinus. Tai padėtų išsiaiškinti valstybės socialines problemas, prisidėtų prie sėkmingesnio visuomenės socialinės saugos kūrimo, plėtojimo bei įgyvendinimo.

Sumažinti nepageidaujamus socialinius pokyčius dabar ir ateityje išlieka pagrindinis demokratėjančios valstybės tikslas.

## LITERATŪRA

1. **Berger P. L., Luckmann T.** Socialinės tikrovės konstravimas (žinojimo sociologijos traktatas). – Vilnius, 1999.
2. **Europos** užimtumo socialinė politika: politika žmonėms. Europos Komisija, 2001.
3. **Guogis A.** Socialinės politikos modeliai. – Vilnius, 2000.
4. **Lietuva** socialinių pokyčių erdvėje (sociologų konferencijos medžiaga). – Vilnius, 1996.
5. **Lietuvos** politinių partijų samprata apie socialinę apsaugą. – Vilnius, 2001.
6. **Lindblom Ch. E., Woodhouse E. J.** Politikos formavimo procesas. – Vilnius, 1999.
7. **Parsons W.** Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas. – Vilnius, 2001.
8. **Pieters D.** Įvadas į pagrindinius socialinės apsaugos principus. – Vilnius, 1998.
9. **Pranešimas** apie žmogaus socialinę raidą Lietuvoje 2000. – Vilnius, 2000.
10. **Socialinė apsauga** (tikslas, reikšmė, įtaka ir organizacinė struktūra). – Kiolnas, 1998.
11. **Socialiniai pokyčiai:** Lietuva, 1990/1999. – Vilnius, 2000.

## LIMITS OF MAKING SOCIAL POLICY

**Dr. Danutė Milevičienė**

Pedagogical University of Vilnius

## Summary

Social changes become essential during considerable transformations of all the society. The social position of a human being changes too. A lot of and in the same time huge risk problems arise during the time of reformation. Social security becomes more and more important in the growing democratic society.

The group of circumstances, existing on a national and international level, has an effect upon making social policy. Social development in the state goes on in the context of different realia and limits: ideological, economical, geographical, historical, cultural and others. Therefore, models of social security should be chosen and implemented. There are no universal and ideal variants of social policy. In forming social policy attention should be paid to globalization. The agendas of social policy are under the influence of international level problems: the surrounding pollution, aging, drugs, AIDS, etc. National agendas of social policy in the process of globalization are becoming more and more global, but the process of decision-making and implementation remains in the competence of the state.

In the growing democratic society there is a wide spectrum of social changes and their huge non-determination. There are needs arising for deepening of theoretical understanding related to the existing processes, increasing the research, prediction of the evolution of social changes and their consequences.

**Keywords:** social position, social stratification, social policy, social protection, social security, model of social policy